

## Europe

# Critères de Barcelone et accueil des jeunes enfants : des disparités croissantes entre les pays

*Catherine COLLOMBET et Antoine MATH*

Cet article propose une analyse comparative de la situation en matière d'accueil des jeunes enfants au regard des indicateurs retenus par l'Union européenne pour les enfants de moins de 3 ans et pour ceux de 3 ans jusqu'à l'âge de la scolarité élémentaire obligatoire, ainsi qu'au regard des dépenses qui sont consacrées aux dispositifs d'accueil. Il montre que les fortes disparités entre les pays se sont accrues depuis la fixation des objectifs de Barcelone en 2002. Ce panorama permet de mesurer le chemin parcouru et restant à parcourir pour un certain nombre de pays afin d'atteindre les objectifs fixés pour 2030 par la nouvelle recommandation sur les modes de garde.

This article offers a comparative analysis of the situation surrounding early childhood care with regard both to the indicators determined by the European Union for children under 3 and those between 3 and the age of compulsory school attendance, and to the spending allocated to childcare services. It shows how the considerable disparities between countries have widened since the setting of the Barcelona Targets in 2002. This overview allows for an assessment of progress so far and how far there is left to go for some countries in order to reach the targets set for 2030 by the new recommendation on types of childcare.

*Catherine Collombet est  
collaboratrice scientifique  
au Haut Conseil de  
la famille, de l'enfance  
et de l'âge (HCFEA)  
et sous-directrice auprès  
de la Mission des relations  
européennes, inter  
nationales et de  
la coopération de la Caisse  
nationale des allocations  
familiales (Cnaf) ;  
Antoine Math est  
chercheur à l'Ires.*

Le Conseil européen de Barcelone de 2002 avait fixé, à l'horizon 2010, deux objectifs en matière de garde des jeunes enfants : la part de ceux âgés de 3 ans à l'âge de la scolarité obligatoire (5 à 7 ans selon les pays) accueillis dans des « structures d'accueil formelles » devait être d'au moins 90 % et celle pour les enfants âgés de moins de 3 ans d'au moins 33 %. Une nouvelle recommandation adoptée fin 2022<sup>1</sup> vient de modifier ce double objectif à l'horizon 2030 (Collombet, Math, dans ce numéro). La cible pour les premiers est désormais fixée à 96 %. Pour les plus jeunes (moins de 3 ans), l'objectif est de 45 % pour les pays qui ont déjà atteint le précédent objectif de Barcelone (33 %) ; pour les autres pays, il est moins élevé et il est différencié selon le niveau de départ. Ces pays devront accroître la part d'enfants accueillis d'un pourcentage précisé dans la recommandation.

L'objectif de cet article est d'examiner l'évolution des indicateurs de Barcelone sur l'accueil des jeunes enfants depuis une quinzaine d'années, de comparer les progrès réalisés dans les pays européens et d'examiner les éventuelles convergences dans ce domaine. Dans un premier temps, nous discutons les données utilisées par les instances européennes pour mesurer les résultats des différents pays en matière d'accueil des jeunes enfants. Dans un deuxième temps, nous présentons un état des lieux de l'accueil des jeunes enfants au regard des objectifs de Barcelone d'une part et de ceux pour 2030 figurant dans la nouvelle recommandation d'autre part. Nous

analysons enfin les évolutions intervenues depuis une quinzaine d'années en matière d'accueil des jeunes enfants dans des structures formelles, selon les deux catégories d'âge en usage et en concluons à un accroissement des divergences entre les pays européens, que ce soit à partir des données sur le nombre et la part d'enfants accueillis ou des dépenses publiques consacrées à l'accueil.

### Intérêts et limites des données disponibles sur l'accueil des jeunes enfants...

La Commission européenne a longtemps suivi la réalisation des indicateurs de Barcelone (taux de couverture par des modes d'accueil formels) à partir d'une enquête harmonisée, l'enquête européenne auprès des ménages sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC). Elle continue à le faire pour les enfants de moins de 3 ans, mais pas pour les enfants plus âgés (voir *infra*). Pour le calcul des indicateurs, notamment des plus jeunes, sont retenues les structures de « l'éducation et l'accueil de la petite enfance (EAPE) ». Il s'agit des structures collectives (crèche collective ou autre centre d'accueil de jour, enseignement préscolaire ou équivalent, services de garde dans un centre d'accueil en dehors des heures de cours) mais aussi la garde individuelle formelle par des « professionnelles agréées », exerçant soit à leur domicile (comme c'est le cas des assistantes maternelles en France), soit à celui des parents<sup>2</sup>. Les services de garde fournis par des membres de la famille, des voisins ou des

1. Recommandation du Conseil concernant l'éducation et l'accueil de la petite enfance : les objectifs de Barcelone pour 2030, 14785/22, 29 novembre 2022, adoptée le 8 décembre 2022, <https://bit.ly/411OoEh>.

2. Selon une recommandation du Conseil relative à des systèmes de qualité pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance (EAPE) de 2019, les structures d'EAPE auxquelles il est fait référence correspondent à « tout dispositif réglementé assurant l'éducation et l'accueil des enfants de la naissance jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire » quels que soient le cadre, le mode de financement, les heures d'ouverture ou le contenu des programmes « et englobe les crèches et les gardes de jour en milieu familial, les structures privées et celles financées par l'État, ainsi que la fourniture de services de niveaux préscolaire et préprimaire. »

personnes non agréées ne sont pas pris en compte pour le calcul du taux de couverture par des « structures d'accueil formelles ».

L'enquête EU-SILC permet de distinguer les enfants accueillis au moins 30 heures de ceux accueillis moins de 30 heures dans la semaine. Jusque-là, tout enfant gardé dans une structure d'accueil formelle ne serait-ce qu'une heure par semaine était considéré comme « couvert » par un mode de garde pour la Commission européenne dans le cadre du suivi des objectifs de Barcelone. Cependant, pour permettre une participation effective des parents, et en particulier des mères, au marché du travail, il est essentiel que la prise en charge ait une certaine durée : c'est pourquoi la nouvelle recommandation concernant l'éducation et l'accueil de la petite enfance adoptée le 8 décembre 2022 par le Conseil invite les États à accueillir les enfants au moins 25 heures par semaine<sup>3</sup>.

L'enquête annuelle EU-SILC comporte des questions *a priori* homogènes sur les modes d'éducation et d'accueil depuis 2005 dans les États membres de l'UE. Le suivi d'une année sur l'autre est toutefois imprécis, compte tenu des marges d'erreur dues à la taille très réduite des échantillons de l'enquête SILC, dès lors qu'il s'agit d'isoler par exemple les seuls enfants de moins de 3 ans. Afin de pouvoir examiner de façon plus fiable les évolutions intervenues dans les pays européens depuis une quinzaine d'années, nous avons retenu la moyenne sur trois années, de 2006 à 2008 d'une part, et de 2019 à 2021 d'autre part (voir *infra*)<sup>4</sup>.

Cette précaution n'est cependant pas toujours suffisante. En effet, les modes d'accueil retenus comme formels, par convention, ont parfois été modifiés pour certains pays au cours du temps. C'est par exemple le cas de la France où la part des enfants de moins de 3 ans accueillis dans des structures formelles a bondi de façon suspecte à trois reprises selon l'enquête (en 2008, en 2016 puis en 2020), non pas à la suite d'une progression de l'accueil des enfants à ces trois dates, mais à cause de changements de convention comptable, notamment de la prise en compte de types d'accueil supplémentaires : ainsi, l'accueil par une assistante maternelle, jusque-là exclu du champ, y a été inclus en 2008. Les évolutions pour d'autres pays peuvent également refléter en partie des modifications comptables, plutôt que des changements dans le nombre d'enfants accueillis.

Pour illustrer ce problème de fiabilité des données de l'enquête européenne, il est intéressant de les rapprocher d'autres données provenant d'enquêtes nationales. Pour la France, on peut comparer les évolutions mesurées par l'enquête EU-SILC d'une part, et par l'enquête modes de garde réalisée par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) des ministères sanitaires et sociaux d'autre part. Cette dernière enquête, centrée sur les ménages ayant des jeunes enfants, est beaucoup plus fiable pour mesurer les questions de garde et d'accueil, mais elle a l'inconvénient de ne pas être annuelle : elle a été réalisée en 2007, en 2013 et en 2021. Pour 2021, les données des deux sources

3. Dans sa proposition initiale, la Commission proposait au moins 35 heures pour les enfants entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire.

4. Pour quelques pays, lorsque les données de certaines années (par exemple 2021) n'étaient pas disponibles ou posaient manifestement problème, d'autres années proches ont été retenues.

sont concordantes : 57 % des enfants de moins de 3 ans sont accueillis dans une structure d'accueil formelle, aussi bien selon l'enquête modes de garde<sup>5</sup> (Caenen, Virot, 2023) que selon l'enquête EU-SILC<sup>6</sup>. En revanche, pour 2013, les résultats sont très divergents : 57 % étaient déjà accueillis dans une structure formelle selon l'enquête modes de garde<sup>7</sup>, contre 40 % environ selon EU-SILC<sup>8</sup>. Si l'on s'appuie sur cette dernière enquête, on conclut donc à une très forte augmentation entre 2013 et 2021, à tort puisque l'enquête modes de garde montre que cela n'a pas été le cas<sup>9</sup>. Nous ne commenterons donc pas davantage les évolutions issues des données de l'enquête EU-SILC pour la France s'agissant des enfants de moins de 3 ans (voir *infra*).

### ... et sur l'accueil des enfants entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire

Le doute quant à la fiabilité des données de l'enquête EU-SILC a conduit la Commission à leur préférer, à partir de 2013<sup>10</sup>, celles collectées par Eurostat auprès des

administrations nationales pour calculer la part des enfants d'au moins 3 ans jusqu'à l'âge de la scolarité élémentaire obligatoire accueillis dans des structures formelles<sup>11</sup>. Lorsqu'on compare les deux sources de données, la part des enfants couverts semble en effet sous-estimée par l'enquête EU-SILC d'environ 10 points de pourcentage en moyenne dans l'UE (83 % contre 93 % pour 2020), et beaucoup plus pour certains pays (Pologne, Royaume-Uni, Irlande, Roumanie)<sup>12</sup>. Pour d'autres pays au contraire, l'enquête EU-SILC sur-estime la part des enfants de cette catégorie d'âge pris en charge, parfois de 10 points de pourcentage ou plus comme en Grèce, en Bulgarie ou en Suisse. Le choix de se référer aux données collectées par Eurostat auprès des administrations nationales implique toutefois de renoncer à examiner l'accueil selon le nombre d'heures de garde par semaine.

Le tableau 1 présente la part des enfants entre 3 ans et l'âge de la scolarité élémentaire obligatoire couverts par un mode d'éducation ou d'accueil formel selon ces données administratives<sup>13</sup>.

5. Dans 41 % des cas, il s'agit du mode d'accueil principal, dans 16 % des cas, du mode d'accueil secondaire après les parents. Le mode de garde principal est le mode de garde dans lequel l'enfant passe le temps le plus long du lundi au vendredi, sur la plage horaire « standard » de travail (8-19 h).

6. 37 % pour un accueil de 30 heures ou plus par semaine, 20 % pour un accueil de moins de 30 heures en 2021. Les résultats sont du même ordre dans l'enquête de 2020.

7. Moins souvent qu'en 2021 comme mode d'accueil principal (37 %), et plus souvent comme mode d'accueil secondaire (20 %).

8. 39 % en 2013 (40 % en 2012, 39,5 % en 2014).

9. Le constat est confirmé par l'examen de la capacité théorique maximale d'accueil des enfants de moins de 3 ans qui correspond au nombre de places disponibles mais ne tient pas compte de l'usage réel de ces places. Le nombre de ces places est passé de 1343 000 en 2013 à 1363 000 en 2016 avant de baisser jusqu'à 1308 000 en 2020. Le ratio entre le nombre d'enfants de moins de 3 ans et cette capacité théorique a augmenté en raison de la baisse de la natalité durant cette période : il est passé de 55 % environ en 2013 à 59 % en 2020. Sur ce sujet, voir HCFEA (2023).

10. Pour les enfants de moins de 3 ans, nous utilisons, comme la Commission européenne, les données d'enquête EU-SILC dans la mesure où aucune alternative n'existe.

11. Eurostat, données administratives collectées sur l'éducation EDUC\_UOE\_ENRA21.

12. Pour la France, l'enquête EU-SILC aboutit à un taux de couverture de 97 % quand ce taux est de 100 % selon les données fournies à Eurostat par l'administration française.

13. Compte tenu des probables limites de ces données, pour la comparaison géographique ou temporelle, nous avons volontairement arrondi les pourcentages à l'unité.

## Europe

Critères de Barcelone et accueil des jeunes enfants :  
des disparités croissantes entre les pays

Tableau 1 - Proportion d'enfants ayant entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire pris en charge dans des structures d'accueil formelles en 2020 et évolution depuis 2013

	2020 (en %)	Évolution 2013-2020 (en points de %)
UE 27	93	1
Irlande	100	18*
France	100	0
Belgique	99	0
Danemark	98	0
Espagne	97	1
Suède	96	1
Italie	95	-3
Lettonie	94	3
Allemagne	94	-2
Portugal	93	4
Hongrie	93	5
Slovénie	93	5
Estonie	92	2
Pays-Bas	92	-2
Chypre	91	22
Lituanie	91	8
Finlande	91	11
Pologne	91	14
Autriche	90	3
Luxembourg	90	0
Malte	89	-10
République tchèque	86	9
Bulgarie	80	-4
Croatie	79	11
Roumanie	78	-6
Slovaquie	78	6
Grèce	71	-14

\* L'évolution résulte d'un artefact lié à la collecte des données administratives : le taux fourni par l'administration irlandaise, qui était autour de 83 % de 2013 à 2016 et provenait probablement d'une enquête, a ensuite été fixé à 100 %.

Source : Eurostat, données administratives collectées sur l'éducation - EDUC\_UOE\_ENRA21.

En 2020, cette proportion est de 93 % (UE 27), soit un niveau supérieur à l'objectif de Barcelone (90 %). Vingt pays de l'UE ont atteint cette cible, mais pas Malte, la République tchèque, la Bulgarie, la Croatie, la Roumanie, la Slovaquie et la Grèce.

Seuls six pays ont déjà atteint la cible de 96 % figurant dans la nouvelle recommandation adoptée le 8 décembre 2022 : l'Irlande, la France, la Belgique, le Danemark, l'Espagne et la Suède. Quatorze pays se situent entre 90 et 96 %, assez proches de la nouvelle cible. Mais le taux de participation est inférieur à 80 % en Grèce (71 %), en Slovaquie (78 %), en Roumanie (78 %) et en Croatie (79 %).

Depuis 2013, cette part des enfants ayant entre 3 ans et l'âge de la scolarité élémentaire obligatoire et couverts par un mode d'éducation ou d'accueil formel a peu évolué : elle n'a augmenté que d'1 point de pourcentage en moyenne au niveau de l'UE, de 92 à 93 %. Si dans certains pays, elle a beaucoup augmenté, à Chypre, en Pologne, en Croatie, en Finlande, en République tchèque en particulier, elle a en revanche beaucoup diminué dans d'autres où ce taux était pourtant déjà particulièrement faible, comme en Grèce (-14 points), à Malte (-11 points) et en Roumanie (-6 points).

### Des progrès sensibles mais différenciés au regard de l'objectif de Barcelone pour les enfants de moins de 3 ans

Une autre limite de l'enquête EU-SILC pour les enfants de moins de 3 ans est qu'elle ne permet pas de distinguer la part des

enfants accueillis selon la tranche d'âge de l'enfant, part qui varie en général fortement selon que l'enfant a moins d'1 an, entre 1 et 2 ans ou plus de 2 ans (Collombet, Math, 2020). Dans beaucoup de pays, en Suède et en Allemagne par exemple, le système est conçu pour que l'enfant puisse rester auprès de sa famille durant la 1<sup>re</sup> année, en permettant notamment à son ou ses parents de bénéficier de congés bien rémunérés en proportion du dernier salaire<sup>14</sup>. Dans ces pays, la question de l'accueil des enfants ne se pose réellement qu'à partir d'1 an et le taux de couverture croît fortement avec l'âge au sein de la tranche 0 à 3 ans (encadré 1, données nationales). Il en résulte que la part moyenne d'enfants de moins de 3 ans, correspondant à l'indicateur de Barcelone, ne fait pas totalement sens, en particulier pour les comparaisons internationales.

Le graphique 1 présente la proportion d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans des structures formelles, ainsi que son évolution depuis le milieu des années 2000.

Abstraction faite de la durée d'accueil, neuf pays, dont sept de l'UE (Danemark, Suède, Pays-Bas, Belgique, France, Espagne, Royaume-Uni, qui faisait alors encore partie de l'UE) et deux pays de l'Espace économique européen ou EEE (Islande, Norvège) dépassaient déjà en 2006-2008 le seuil de 33 % d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans des structures formelles (graphique 1). Cinq autres se situaient légèrement au-dessus ou autour de la moyenne de l'UE, soit 27 % (Portugal, Italie, Luxembourg, Finlande, Italie). D'autres pays suivaient, tels l'Irlande (22 %) et l'Allemagne (18 %).

14. Jusqu'à un plafond de revenus du travail.

### Encadré 1 - Taux de couverture des enfants de 0 à 3 ans, taux global sur l'ensemble de la tranche d'âge et taux par âge

La répartition fine par âge du taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par un mode de garde formel n'est pas disponible pour tous les pays. Dans la plupart des pays à fort taux de couverture où cette information est disponible, celui-ci croît fortement avec l'âge. Un taux de couverture moyen sur l'ensemble de la tranche d'âge peut masquer des niveaux élevés de couverture pour les enfants de 2 ans et ce, d'autant plus qu'un congé parental couvre bien la première année de l'enfant. C'est le cas notamment en Suède où les taux de couverture des enfants de moins d'1 an, entre 1 et 2 ans et entre 2 et 3 ans sont respectivement de 0, 50,3 et 91,8 % ; en Allemagne où les taux sont respectivement de 2,5, 36,1 et 60,6 % ; et en Finlande où les taux sont respectivement de 0,9, 36 et 69,5 %. Le taux de couverture des enfants de moins d'1 an est plus élevé et les écarts selon l'âge des enfants sont moins importants au Portugal où les taux de couverture sont respectivement de 19,8, 40,2 et 53,2 %. Il en est de même en France où les taux sont respectivement de 28 % pour les enfants de moins d'1 an, de 46 % entre 1 et 2 ans et de 52 % entre 2 et 3 ans. Les écarts sont enfin encore plus resserrés au Danemark où les taux de couverture sont respectivement de 46,6, 53,2 et 58 % (tableau 2).

**Tableau 2 - Taux de couverture des enfants de moins de 3 ans  
en fonction de leur âge**

En %

	Moins d'1 an	1-2 ans	2-3 ans
France	28,0	46,0	52,0
Finlande	0,9	36,0	69,5
Danemark	46,6	53,2	58,0
Suède	0,0	50,3	91,8
Allemagne	2,5	36,1	60,6
Portugal	19,8	40,2	53,2

Lecture : en France, 28 % des enfants de moins d'1 an sont accueillis dans un mode de garde formel, 46 % des enfants d'1 à 2 ans et 52 % des enfants de 2 à 3 ans (enquête modes de garde 2021).

Source : Oberhuemer, Schreyer (2018) pour l'Allemagne et le Danemark (données 2016) ; Nordic Health and Welfare Statistics (<https://bit.ly/3pB3I8F>) pour la Finlande et la Suède (données 2020) ; Commission européenne (2019) pour le Portugal (données 2016) ; HCFEA (2023) (données de l'enquête modes de garde Drees) pour la France (données 2021).

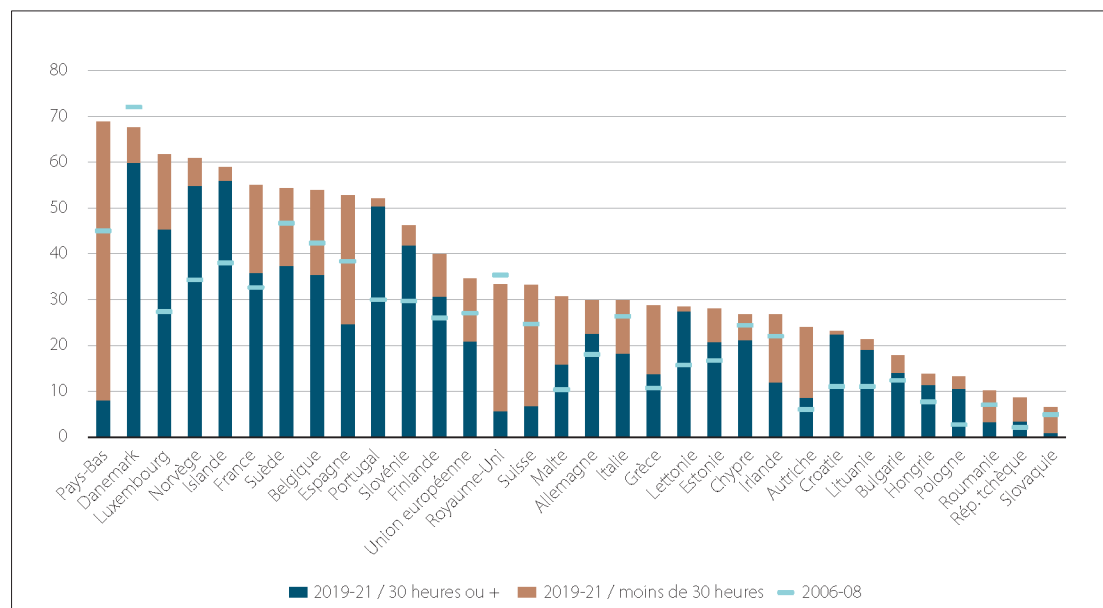
L'Autriche et la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, en revanche, accueillent moins de 10 % des enfants de moins de 3 ans, ce qui les situait très loin du seuil de 33 %.

Une quinzaine d'années plus tard, le progrès est sensible puisque 35 % des enfants de moins de 3 ans sont accueillis en moyenne dans l'UE en 2019-2021. Des augmentations sont constatées dans presque tous les pays mais elles sont très différenciées.

L'amélioration est très forte au Luxembourg, en Norvège, aux Pays-Bas, au Portugal, en Autriche et en Islande. En revanche, elle est très faible en Italie, en Irlande et dans plusieurs pays d'Europe centrale ou orientale qui présentaient pourtant déjà une performance très médiocre (Bulgarie, Hongrie, Roumanie, République tchèque, Slovaquie). Enfin, dans deux pays, la proportion d'enfants accueillis par des modes formels diminue : il s'agit du Danemark, qui partait d'un niveau très élevé, et du Royaume-Uni.

### Graphique 1 - Proportion d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans des structures formelles - 2006-2008 et 2019-2021

En %



Note : moyenne des enfants de moins de 3 ans accueillis pour les années 2006 à 2008 d'une part (sauf moyenne 2007-2008 pour l'UE et la Roumanie, 2010-2012 pour la Croatie et 2009-2011 pour la Suisse) et pour les années 2019-2021 d'autre part (sauf 2019-2020 pour la Slovaquie, 2017-2019 pour l'Allemagne, 2016-2018 pour l'Islande et le Royaume-Uni, 2018-2020 pour la Norvège et la Suisse, 2019 et 2021 pour l'Italie). Pour la France, voir le texte sur les limites de l'enquête EU-SILC pour examiner les évolutions. Pays classés par ordre décroissant de la part des enfants accueillis dans une structure d'accueil formelle en 2019-2021.

Lecture : aux Pays-Bas, 45 % des enfants de moins de 3 ans étaient accueillis dans une structure d'accueil formelle en moyenne en 2006-2008. Ils sont 69 % en moyenne en 2019-2021, 8 % pour une durée d'au moins 30 heures par semaine, 61 % pour une durée inférieure à 30 heures par semaine.

Source : calculs Ires à partir des données de l'enquête SILC d'Eurostat (ilc\_caindformal - données téléchargées le 23 décembre 2022).



En 2019-2021, 10 pays de l'UE se situent au-dessus de la barre des 33 % (contre 7 en 2006-2008), ce qui est aussi le cas de la Norvège et de l'Islande, membres de l'EEE<sup>15</sup>. L'objectif est amplement atteint aux Pays-Bas (69 %), au Danemark (68 %), au Luxembourg (62 %), en Norvège (61 %), en Islande (59 %), en France (55 %), en Suède (54 %), en Belgique (54 %), en Espagne (53 %), au Portugal (52 %), en Slovénie (46 %) et en Finlande (40 %). D'autres pays ne sont pas loin de l'objectif de Barcelone, avec un taux proche de 30 % d'enfants accueillis, tels l'Allemagne, l'Irlande ou la Grèce. Le progrès a été considérable en Autriche puisque la part d'enfants accueillis a été multipliée par quatre en une quinzaine d'années, passant de 6 à 24 %. Certains pays d'Europe centrale et orientale sont, en revanche, encore très éloignés de l'objectif de Barcelone, avec moins de 20 % d'enfants de moins de 3 ans accueillis en Bulgarie, en Hongrie, en Pologne et en Roumanie, voire moins de 10 % en République tchèque et en Slovaquie.

### Quid du nouvel objectif de 45 % pour les enfants de moins de 3 ans ?

Neuf pays de l'UE atteignent déjà l'objectif de 45 % d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans des structures formelles (Pays-Bas, Danemark, Luxembourg, France, Suède, Belgique, Espagne, Portugal, Slovénie), auxquels s'ajoutent la Norvège et l'Islande<sup>16</sup>. Si l'on fait abstraction de la durée d'accueil, ces neuf pays ne seraient pas concernés par le nouvel objectif de 45 % qu'ils atteignent déjà.

L'objectif de 45 % ne concernerait donc que la Finlande (40 %).

L'objectif fixé par la recommandation de 2022 pour les pays en dessous de l'objectif de Barcelone se situe à un niveau moins élevé que 45 % d'enfants accueillis à l'échéance 2030, mais ces pays doivent fortement améliorer leur situation actuelle.

Cet effort devrait conduire les États dont la part d'enfants accueillis sur la dernière période (2019-2021) est comprise entre 20 et 33 % à l'augmenter de 45 %. Onze pays sont concernés : Malte, Allemagne, Italie, Grèce, Lettonie, Estonie, Chypre, Irlande, Autriche, Croatie, Lituanie. Proportionnellement, l'effort devrait être encore plus soutenu pour les États dont le taux est actuellement inférieur à 20 % (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie) puisque leur taux de couverture devra augmenter de 90 %.

Les pays européens devraient non seulement améliorer la proportion d'enfants accueillis mais aussi les prendre en charge au moins 25 heures par semaine, comme les y invite la recommandation.

### Quid de l'accueil des enfants de moins de 3 ans compatible avec l'exercice d'un travail à temps complet pour les parents ?

La recommandation ne lie pas explicitement les objectifs de taux de couverture et d'amplitude horaire d'accueil minimum.

15. Le Royaume-Uni et la Suisse atteignent également 33 %.

16. Seuls le Danemark, la Suède et les Pays-Bas atteignaient déjà ce seuil en 2006-2008.

Ce dernier est d'ailleurs formulé de manière floue, la recommandation évoquant le fait d'« assurer la disponibilité des services d'EAPE de façon à ce que les enfants puissent participer au moins vingt-cinq heures par semaine ». Néanmoins, parmi les arguments apportés par le texte en appui à cet objectif figure celui d'une « participation significative des parents au marché du travail, en particulier des mères ». La durée d'accueil est donc un élément important à considérer.

En 2006-2008, le Danemark était le seul pays de l'UE à accueillir au moins 33 % d'enfants de moins de 3 ans pour au moins 30 heures par semaine (65 %), auquel on peut ajouter un pays de l'EEE, l'Islande (34 %). En une quinzaine d'années, les progrès sont notables puisque la moyenne est passée de 12 à 21 % dans l'UE (2019-2021), et 9 pays dépassent désormais 33 % d'enfants de moins de 3 ans accueillis au moins 30 heures par semaine. Trois pays de l'UE accueillent même désormais entre 45 et 60 % des enfants de moins de 3 ans pendant au moins 30 heures par semaine (Danemark, Portugal, Luxembourg). Avec la Norvège et l'Islande, ces pays ont déjà atteint l'objectif de 45 % des enfants de moins de 3 ans accueillis au moins 25 heures par semaine. Avec un accueil situé entre 33 et 40 % des enfants pour au moins 30 heures par semaine, quatre autres pays (Slovénie, Suède, France, Belgique) ont atteint l'objectif de Barcelone mais pas celui de la nouvelle recommandation si l'on considère que 45 % des enfants doivent être accueillis pour la durée hebdomadaire minimale de 25 heures. La Finlande (31 %), la Lettonie (27 %) et l'Espagne (25 %) suivent. Dans certains pays, un accueil pour une durée aussi importante est en revanche

très rare. Entre 5 et 10 % seulement des enfants de moins de 3 ans sont concernés en Autriche, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suisse, et même moins de 5 % en Roumanie, dans la République tchèque et en Slovaquie.

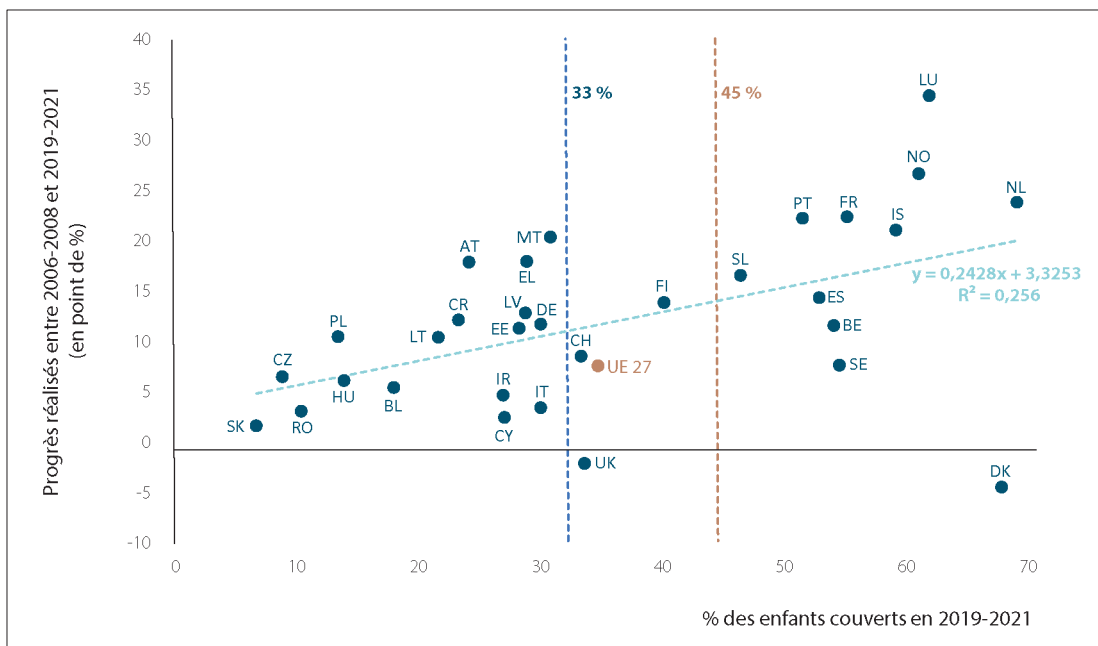
### **Une divergence croissante dans l'accueil des enfants de moins de 3 ans entre les pays européens**

La part des enfants de moins de 3 ans accueillis par un mode d'accueil formel a augmenté dans l'UE depuis une quinzaine d'années pour atteindre environ 35 % (UE 27), mais les évolutions, très différenciées selon les pays, n'ont pas permis de réduire les fortes disparités au sein de l'UE, voire les ont accrues. Ce constat est vérifié quels que soient les indicateurs statistiques utilisés pour mesurer les disparités. Comme le résume le graphique 2, plus les pays accueillent une part élevée d'enfants de moins de 3 ans, plus l'augmentation (exprimée en points de % supplémentaires) a été forte, et inversement. Quelques pays font exception à ce constat général : ainsi, la part des enfants couverts en Autriche et en Espagne, très faible initialement, a connu une forte augmentation, ce qui a permis à ces pays de combler une partie de leur retard ; à l'inverse, cette proportion a diminué au Danemark où elle était déjà très élevée, et elle n'a que très faiblement augmenté en Suède. Certaines évolutions doivent toutefois être considérées avec précaution, car elles pourraient résulter, comme dans le cas français, d'une modification dans le mode de calcul de l'indicateur entre les deux périodes et non d'une évolution réelle de la part des enfants couverts (voir *supra*).

## Europe

Critères de Barcelone et accueil des jeunes enfants :  
des disparités croissantes entre les pays

Graphique 2 - Évolution entre 2006-2008 et 2019-2021 de la part  
des enfants de moins de 3 ans accueillis dans des structures formelles



AT : Autriche ; BE : Belgique ; BG : Bulgarie ; CH : Suisse ; CY : Chypre ; CZ : République tchèque ; DE : Allemagne ; DK : Danemark ; EE : Estonie ; EL : Grèce ; ES : Espagne ; FI : Finlande ; FR : France ; HR : Croatie ; HU : Hongrie ; IE : Irlande ; IS : Islande ; IT : Italie ; LT : Lituanie ; LU : Luxembourg ; LV : Lettonie ; MT : Malte ; NL : Pays-Bas ; NO : Norvège ; PL : Pologne ; PT : Portugal ; RO : Roumanie ; SE : Suède ; SK : Slovaquie ; SI : Slovénie ; UK : Royaume-Uni.

Lecture : selon les données de l'enquête SILC d'Eurostat, 40 % des enfants de moins de 3 ans en Finlande (FI) sont accueillis dans des structures formelles (moyenne des enquêtes 2019 à 2021), soit 14 points de plus qu'en 2006-2008 (ils étaient alors 26 % à être accueillis).

Source : calculs Ires à partir de enquête SILC d'Eurostat (ilc\_caindformal) ; voir graphique 1.

## Une absence de convergence confirmée par les données sur les dépenses publiques

Un autre moyen complémentaire pour comparer les évolutions en termes d'accueil des jeunes enfants dans l'UE est d'examiner les moyens mis en œuvre par les États. Pour ce faire, nous disposons des données rassemblées par l'OCDE sur les dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire (telle l'école maternelle en France). Ces données portent sur les structures prenant en charge les enfants avant l'école élémentaire : elles englobent donc les moyens mis en œuvre pour l'accueil

des enfants de moins de 3 ans et de ceux de 3 ans à l'âge de scolarisation obligatoire.

Ces données confirment les situations très contrastées selon les pays. Les dépenses publiques consacrées aux services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire en 2017 vont ainsi de 0,3 % du PIB en Irlande, en Roumanie et à Chypre à 1,6 % en Suède, pour une moyenne de 0,7 % dans l'UE (tableau 3).

Entre 2005 et 2017, l'effort s'est légèrement accru en moyenne au sein de l'UE puisqu'il était de 0,6 % du PIB en 2005 (graphique 3). Cet accroissement n'a pas été

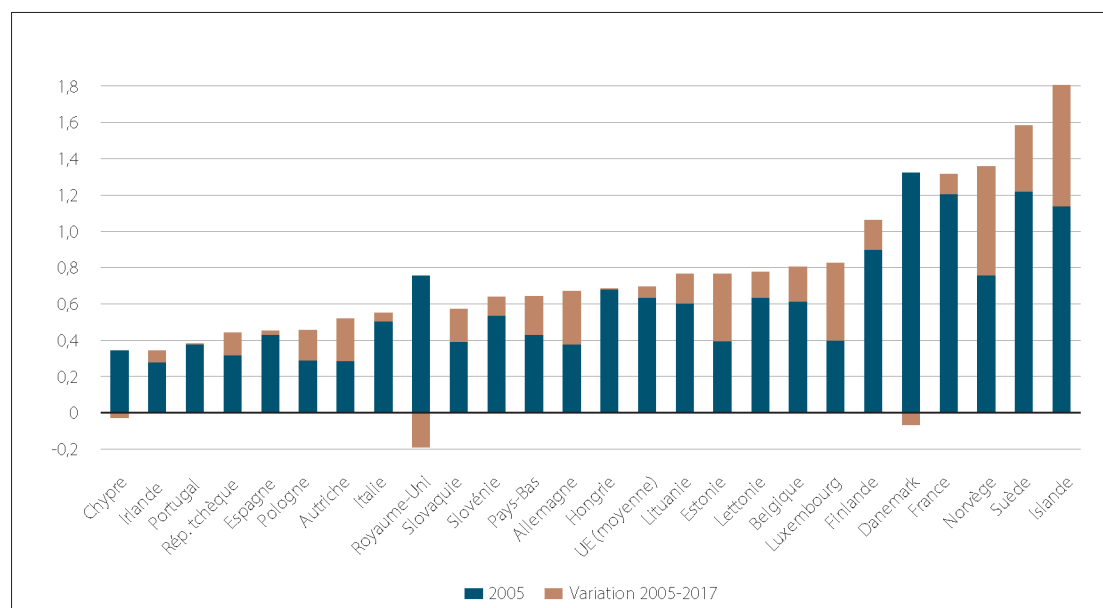
uniforme et les disparités entre pays se sont amplifiées<sup>17</sup> : les pays où les dépenses étaient déjà plus élevées que la moyenne en 2005 ont davantage augmenté leur effort que les autres au cours des années suivantes, tels les pays du Nord de l'Europe (Suède, Norvège et Islande), à l'exception du Danemark. À l'inverse, des pays qui consacraient déjà très peu de moyens les ont peu ou pas accrus, notamment certains pays du Sud et d'Europe centrale. Font exception à cette évolution l'Allemagne, l'Autriche, le Luxembourg et les Pays-Bas qui, partant d'un niveau de dépenses relativement bas en 2005,

atteignent un niveau significativement plus élevé en 2017. Le nombre de places d'accueil a en effet fortement augmenté en Allemagne (encadré 2) et les données sur les dépenses qui y sont consacrées confirment le constat d'un rattrapage rapide par rapport à la France (Collombet *et al.*, 2017 ; Collombet, Rioux, 2022 ; Fagnani, 2018).

Plus les pays consacraient un niveau relativement élevé de dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire, plus leurs efforts depuis 2005 ont été conséquents, et inversement, ce qui

### Graphique 3 - Évolution des dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire entre 2005 et 2017\*

En % du PIB



\* Sauf pour l'Autriche (2016), la Roumanie (2018) et Chypre (2018).

Lecture : en Belgique, les dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire s'élevaient à 0,6 % du PIB en 2005 (barre bleue). Elles ont augmenté de 0,2 point de PIB entre 2005 et 2017 (barre marron) pour atteindre 0,8 % du PIB en 2017.

Source : base de données de l'OCDE sur la famille. Pays classés par ordre croissant des dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire en 2017 (en % du PIB).

17. L'écart-type de l'effort en points de PIB était déjà très important dans l'UE en 2005, avec 0,26 point de PIB (pour une moyenne non pondérée de 0,57 point de PIB), il a fortement augmenté à 0,33 point de PIB en 2017 (pour une moyenne de 0,7 point de PIB). Les conclusions sont les mêmes avec ou sans le Royaume-Uni.

## Europe

Critères de Barcelone et accueil des jeunes enfants :  
des disparités croissantes entre les pays

Tableau 3 - Dépenses publiques en services de garde d'enfants  
et d'éducation pré-primaire (écoles maternelles) en 2017\*

En % du PIB

	Services de garde d'enfants	Services d'éducation pré-primaire	Total
Islande	0,9	0,9	1,8
Suède	1,1	0,5	1,6
Norvège	0,6	0,7	1,4
France	0,6	0,7	1,3
Danemark			1,3
Finlande	0,6	0,5	1,1
Luxembourg			0,8
Belgique	0,1	0,7	0,8
Lettonie			0,8
Estonie			0,8
Lituanie			0,8
UE (moyenne)			0,7
Hongrie	0,1	0,6	0,7
Allemagne	0,2	0,4	0,7
Pays-Bas	0,3	0,3	0,6
Slovénie			0,6
Slovaquie	0,1	0,4	0,6
Royaume-Uni	0,1	0,5	0,6
Italie	0,1	0,5	0,5
Autriche			0,5
Pologne			0,5
Espagne	0,0	0,4	0,5
République tchèque			0,4
Portugal			0,4
Irlande			0,3
Roumanie	0,0	0,3	0,3
Chypre	0,0	0,3	0,3

\* Sauf pour l'Autriche (2016), la Roumanie (2018) et Chypre (2018).

Lecture : en France, les dépenses publiques consacrées aux services de garde d'enfants s'élèvent à 0,6 % du PIB en 2017 et celles consacrées aux services d'éducation pré-primaire (écoles maternelles) s'élèvent à 0,7 % du PIB, soit des dépenses publiques totales consacrées à ces services de 1,3 % du PIB.

Source : base de données de l'OCDE sur la famille (téléchargement le 23 décembre 2022).

confirme le constat de l'aggravation des disparités (graphique 5). Quelques pays dérogent cependant à cette corrélation : ainsi, certains pays, qui consacraient un effort proche de la moyenne de l'UE l'ont accru plus fortement en moyenne, tels le Luxembourg, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche. Inversement, le Royaume-Uni et la Roumanie ont fortement diminué leurs

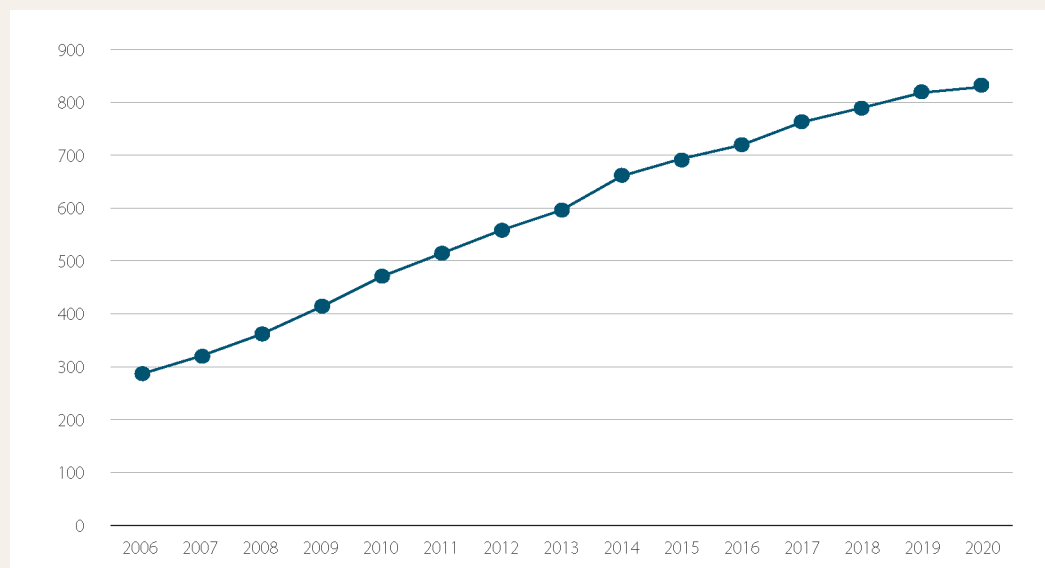
dépenses, alors que les autres pays consacrant des niveaux équivalents à l'accueil des jeunes enfants les ont en général accrues, même faiblement. Enfin, parmi les pays qui consacraient déjà un niveau élevé de dépenses, la croissance de ces dernières a été plus forte que ce qui serait attendu compte tenu de la corrélation mise en évidence en Norvège et en Islande ; à l'inverse, les

### Encadré 2 - Une très forte augmentation des places d'accueil sur les vingt dernières années en Allemagne

En Allemagne, le nombre de places d'accueil du jeune enfant a fait un bond en avant depuis le milieu des années 2000. L'État fédéral a adopté plusieurs lois ambitieuses et volontaristes sur le sujet de l'accueil du jeune enfant à partir de 2004. Ces lois ont été accompagnées de programmes d'investissements généreux sur l'ensemble de la période et le nombre de places d'accueil du jeune enfant a fortement augmenté en conséquence. Il a été multiplié par près de trois, passant d'environ 286 000 à 829 000 places pour les enfants de moins de 3 ans entre 2006 et 2020 (graphique 4).

#### Graphique 4 - Nombre de places d'accueil du jeune enfant pour les enfants de moins de 3 ans en Allemagne (2006-2020)

En milliers



Source : *Bildung in Deutschland* (rapports 2008 à 2022).

## Europe

Critères de Barcelone et accueil des jeunes enfants :  
des disparités croissantes entre les pays

### Graphique 5 - Dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire (écoles maternelles) en 2017 (axe horizontal) et évolution entre 2005 et 2017 (axe vertical)

En % du PIB



AT : Autriche ; BE : Belgique ; BG : Bulgarie ; CH : Suisse ; CY : Chypre ; CZ : République tchèque ; DE : Allemagne ; DK : Danemark ; EE : Estonie ; EL : Grèce ; ES : Espagne ; FI : Finlande ; FR : France ; HR : Croatie ; HU : Hongrie ; IE : Irlande ; IS : Islande ; IT : Italie ; LT : Lituanie ; LU : Luxembourg ; LV : Lettonie ; MT : Malte ; NL : Pays-Bas ; NO : Norvège ; PL : Pologne ; PT : Portugal ; RO : Roumanie ; SE : Suède ; SK : Slovaquie ; SI : Slovénie ; UK : Royaume-Uni.

Lecture : en Belgique (BE), les dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire s'élevaient à 0,8 % du PIB en 2017 (axe horizontal), soit 0,2 % de plus qu'en 2005 (axe vertical) ; au Royaume-Uni (UK), les dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire s'élevaient à 0,56 % du PIB en 2017, soit 0,19 % de moins qu'en 2005.

Source : calculs Ires à partir des données OCDE sur la famille.

dépenses ont très peu augmenté en France et ont même diminué au Danemark.

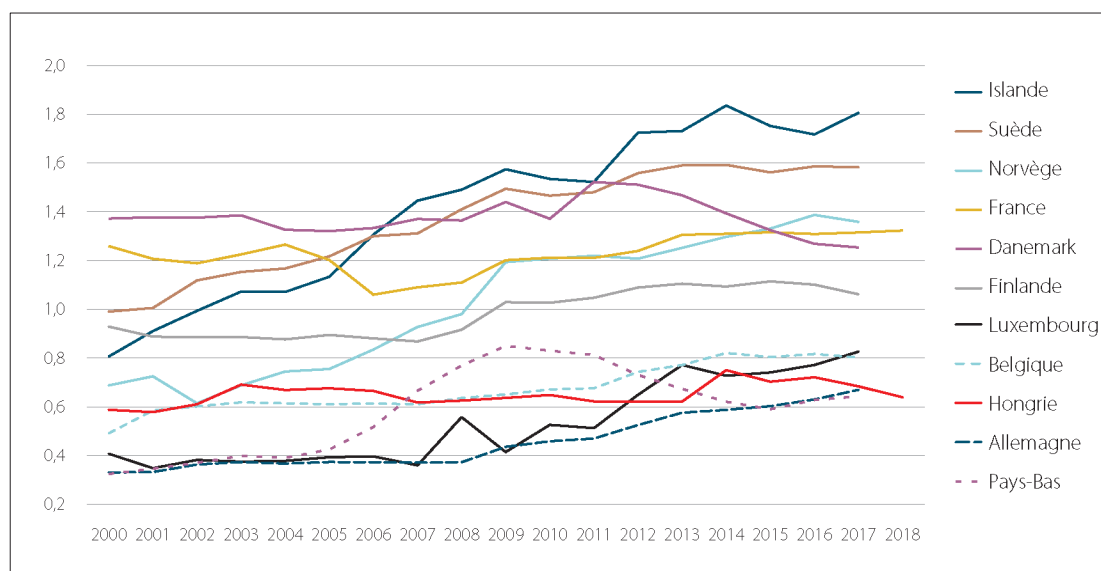
Ces évolutions n'ont toutefois pas été linéaires au cours du temps pour tous les pays examinés. Les graphiques 6a et 6b présentent l'évolution annuelle des dépenses en pourcentage du PIB depuis 2000.

Parmi les pays consacrant en 2017 plus de 0,6 % de PIB en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire, plusieurs ont vu leur effort s'accroître de façon relativement régulière depuis 2000 : Islande, Suède,

Norvège, Finlande (graphique 6a). L'effort s'est accru également régulièrement mais seulement à partir de la fin des années 2000 au Luxembourg, en Belgique et en Allemagne. Il a, en revanche, plutôt stagné sur l'ensemble de la période en Hongrie. En France, l'effort (qui comprend celui consacré aux écoles maternelles) a eu tendance à diminuer jusqu'au milieu des années 2000 pour réaugmenter modérément ensuite. Aux Pays-Bas, il s'est très fortement accru dans les années 2000 pour décliner par la

## Graphique 6 - Évolution des dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-élémentaire depuis 2000

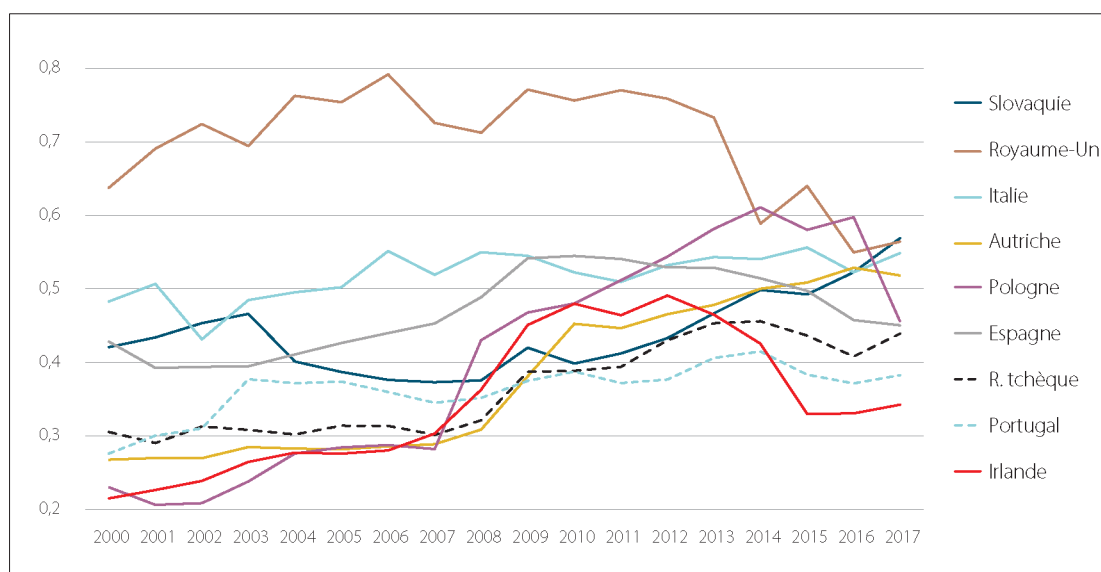
### 6a - Pays consacrant plus de 0,6 % du PIB en 2017



Lecture : en Suède, les dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire ont augmenté d'environ 1 % du PIB en 2000 à environ 1,6 % du PIB en 2017 ; en France, elles sont passées de 1,26 % du PIB en 2000 à 1,32 % du PIB en 2028.

Source : données OCDE sur la famille.

### 6b - Pays consacrant moins de 0,6 % du PIB en 2017



Lecture : en Autriche, les dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire sont passées de 0,27 % du PIB en 2000 à 0,52 % du PIB en 2017.

Source : données OCDE sur la famille.



suite, en lien avec les politiques de restrictions budgétaires menées à partir de 2010.

Pour les pays consacrant un effort plus faible, inférieur à 0,6 % du PIB en 2017, les évolutions ont également été contrastées entre 2000 et 2017 (graphique 6b). Au Royaume-Uni, les dépenses publiques plus ou moins stagnantes à partir de 2002-2003 ont brutalement chuté après 2012 avec l'arrivée au pouvoir des conservateurs et la mise en place de mesures d'austérité. Les restrictions budgétaires ont également conduit à une baisse de l'effort à compter du milieu des années 2010 en Irlande et dans une moindre mesure en Espagne, deux pays également marqués par les mesures restrictives après la crise de 2009 et celle des dettes souveraines en 2010, et dont les dépenses pour l'accueil des jeunes enfants s'étaient pourtant fortement accrues dans les années 2000. L'effort a été maintenu, avec une très légère croissance sur l'ensemble de la période, en Italie et au Portugal. Il a fortement augmenté, surtout à partir de la fin des années 2000, en Slovaquie, en République tchèque et en Pologne (avec cependant une rupture à la baisse en 2017 dans ce dernier pays). L'évolution la plus marquée est celle de l'Autriche,

où les dépenses limitées et faiblement croissantes au début des années 2000 ont connu une très forte augmentation, conduisant à un quasi-doublement de l'effort en pourcentage du PIB entre 2008 et 2017.

## Conclusion

La comparaison sommaire proposée ici sur la part des jeunes enfants accueillis dans des structures formelles de garde et sur les dépenses publiques qui leur sont consacrées comporte certaines limites liées aux incertitudes entachant les sources de données. Elle permet néanmoins de mesurer le chemin parcouru et surtout celui restant à parcourir pour certains pays afin d'atteindre les objectifs plus exigeants fixés par la nouvelle recommandation de 2022 sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance. Elle montre également qu'il existe de très fortes disparités entre les pays et, surtout, que ces disparités se sont accrues depuis la fixation des objectifs de Barcelone en 2002. L'amplification des divergences est difficile à interpréter. La réponse est sans doute à chercher du côté des priorités politiques nationales toujours très singulières dans ce domaine.

**Sources :**

- Caenen Y., Virost P. (2023), « La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021 », *Études et Résultats*, n° 1257, Drees, février, <https://bit.ly/3nZjIRF>.
- Collombet C., Maigne G., Palier B. (2017), « Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? », *La Note d'analyse*, n° 56, France Stratégie, mai, <https://bit.ly/41SKzNf>.
- Collombet C., Math A. (2020), « Politiques d'accueil du jeune enfant et d'indemnisation du congé parental. Schémas nationaux d'articulation en Allemagne, en France et en Suède », *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 136-137, p. 83-90, <https://doi.org/10.3406/caf.2020.3437>.
- Collombet C., Math A. (2023), « Union européenne : accueil de la petite enfance et modes de garde : une révision des objectifs de Barcelone à l'horizon 2030 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 182, juin, p. 43-55.
- Collombet C., Rioux L. (2022), « Nouveau Regard sur "Analyse comparée des politiques familiales française et allemande" », *Regards*, n° 60, p. 317-327, <https://doi.org/10.3917/regar.060.0317>.
- Commission européenne (2019), *Chiffres clés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe*, Édition 2019, Rapport Eurydice, Publications Office of the European Union, <https://bit.ly/3mKJsy4>.
- Fagnani J. (2018), « Allemagne : les réformes de la politique familiale : dix ans après, quel bilan ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 162, p. 3-13, <https://goo.gl/8MHb22>.
- HCFEA (2023), *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique, rapport du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge*, mars, <https://bit.ly/453SrxS>.
- Oberhuemer P., Schreyer I. (2018), *Early Childhood Workforce Profiles in 30 Countries with Key Contextual Data*, SEEPRO-R, <http://www.seeepro.eu/ISBN-publication.pdf>.